

Quand les velléités d'intégration révèlent les éternels exclus: analyse de textes législatifs et réglementaires fribourgeois de 1900 à nos jours

Isabelle Noël et Jacqueline Gremaud, Haute Ecole pédagogique Fribourg
Daniel Hofstetter, Haute école intercantonale de pédagogie spécialisée
 HEPS Zurich

Cet article se base sur l'analyse de contenu d'une centaine de textes législatifs et réglementaires produits entre 1900 et 2015 par l'institution scolaire du canton de Fribourg. Il met en évidence différents événements révélateurs de la manière dont la question des élèves considérés comme troublés et/ou handicapés a été gérée au fil du temps. Il montre notamment la rémanence de formes d'exclusion des élèves dont les comportements dérangent, ceci malgré le développement du principe d'intégration. A l'heure où les politiques scolaires suisses se veulent résolument intégratives et que certains cantons commencent à inscrire le principe d'inclusion dans leurs lois, cet article illustre et questionne la séparation de certains élèves, une séparation assumée dans le passé, davantage camouflée actuellement.

Les politiques éducatives suisses face à la question des élèves à besoins éducatifs particuliers et de la diversité des élèves

Le choix de l'intégration

Le 25 octobre 2007, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) adoptait un cadre commun – l'Accord intercantonal dans le domaine de la pédagogie spécialisée (CDIP, 2007a) – en vue de la reprise par les différents cantons de la responsabilité et du financement de la pédagogie spécialisée dans le cadre de la réforme de la péréquation financière (RPT, 2008). Un tournant? Une révolution? Dans tous les cas, un moment-clé de l'histoire de la pédagogie spécialisée donnant à la Suisse et ses différents cantons l'occasion de se positionner et de repenser la prise en compte des élèves ayant des besoins particuliers et plus largement celle de la diversité des élèves. Au niveau fribourgeois, cela fait plus de vingt ans que le principe d'intégration a été introduit dans la loi sur l'enseignement spécialisé, engendrant une modification de l'article 20 de la loi scolaire (Direction de l'Instruction publique, de la culture et des sports (DICS), 1985.): «Lorsque les conditions le permettent, l'élève handicapé ou au

comportement perturbé est intégré dans une classe ordinaire, moyennant, au besoin, une aide appropriée» (p. 6). Depuis, le discours sur l'éducation inclusive s'est largement répandu dans la communauté scientifique et est à l'agenda de diverses communautés internationales telles que l'UNESCO (2005, 2009, 2016). Selon l'UNESCO (2016), l'éducation inclusive devrait «assurer une éducation équitable de qualité et un apprentissage tout au long de la vie pour tous» (p. 5). Elle ne devrait donc pas cibler uniquement les élèves considérés comme handicapés et relevant traditionnellement de la pédagogie spécialisée, comme c'est le cas pour le principe d'intégration, mais tous les élèves avec leurs différentes caractéristiques. En effet, l'éducation inclusive repose sur un principe de justice sociale et réfère d'abord à la capacité des écoles à répondre aux besoins de tous les élèves, qu'ils soient ou non en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (Ainscow, 2016). S'agissant de la Suisse, c'est bien le terme et le principe d'*intégration* qui a été choisi et continue d'être défendu par les politiques éducatives, notamment dans le cadre de l'Accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée (CDIP, 2007a). La nouvelle loi scolaire fribourgeoise datant de 2014 a fait le choix de la même voie, son texte ne faisant aucune mention à l'inclusion ou à l'éducation inclusive.

Une intégration soumise à condition

Tel qu'utilisé dans le cadre de l'Accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée (CDIP, 2007a), deux constats concernant le principe d'intégration s'imposent. Premièrement, celui-ci demeure conditionnel: «les solutions intégratives sont préférées aux solutions séparatives, *ceci dans le respect du bien-être et des possibilités de développement de l'enfant et du jeune concerné et en tenant compte de l'environnement et de l'organisation scolaire*» (CDIP, 2007a, p. 2). Non seulement les caractéristiques de l'élève, mais aussi les limites imposées par l'environnement - et ceci comprend ce que peuvent supporter ses différents acteurs - apparaissent ainsi comme déterminantes dans les possibilités pour un élève de poursuivre son cursus en classe ordinaire. Blaya (2009) montre par exemple que les enseignantes et les enseignants, lorsqu'on leur demande ce qu'ils entendent par «élève difficile», font d'abord référence à leur propre difficulté à gérer l'imprévu ou certaines situations en classe ordinaire. Les conditions liées au contexte ainsi que les représentations des différents acteurs apparaissent déterminantes pour le choix de solutions intégratives ou séparatives pour un élève. Deuxièmement, bien que le principe d'intégration semble formulé a priori à l'intention de tout élève, son inscription et essence premières dans le cadre de l'Accord intercantonal (CDIP, 2007a) le rendent intimement associé aux élèves ayant des besoins éducatifs particuliers relevant de la pédagogie spécialisée. Selon la terminologie de l'Accord intercantonal (CDIP, 2007b), la pédagogie spécialisée «s'efforce de faire en sorte que les personnes de tout âge ayant des besoins éducatifs particuliers [...] bénéficient d'une éducation et d'une formation adaptées aux besoins individuels et centrées sur l'individu dispensées

par du personnel spécialisé disposant d'une formation adéquate» (p. 4). Formulé ainsi, c'est d'abord l'intégration des élèves ayant des besoins éducatifs particuliers relevant de la pédagogie spécialisée qui est visée, voire défendue. Ceci n'est bien entendu pas problématique en soi, mais cela le devient lorsque d'autres élèves ne relevant pas de la pédagogie spécialisée et présentant des difficultés souvent plus légères ne peuvent bénéficier de ces solutions intégratives et se voient contraints de quitter la classe ordinaire (Gremion, Noël, & Ogay, 2013).

En effet, la sélection et l'organisation propres au système scolaire suisse continuent de perpétuer la séparation de certains élèves: les classes spéciales comprennent notamment une proportion plus importante de garçons (Gadeau & Billon-Galland, 2003; Pelgrims & Doudin, 2000) ainsi que d'enfants issus de la migration et de classes socio-économiques défavorisées (Doudin, 1998; Gremion, 2012; Lischer, 2007;). Ce sont donc essentiellement les élèves présentant des difficultés légères susceptibles justement de bénéficier des réalisations propres à l'intégration qui continuent d'être séparés (Bless, 2004). Et en effet, lorsqu'une difficulté survient, il est tentant «d'identifier chez l'autre le stigmate, la différence qui individualisera le problème et l'élève «à traiter» car il met en danger le système unique et globalisant de l'institution» (Blaya, Gilles, Plunus, & Tièche Christinat, 2011, p. 232). Une telle vision tend à perpétuer le caractère ontologique et éminemment personnel des difficultés présentées par les élèves, ce qui incite davantage à la délégation qu'au développement de pratiques collaboratives s'inscrivant dans une perspective inclusive (Allenbach et al., 2016).

Au vu des éléments ci-dessus ainsi que des défis actuels de l'école face à la diversité des élèves, l'Unité de recherche Inégalités, diversité et institution scolaire (IDIS) de la Haute Ecole pédagogique de Fribourg a réalisé une recherche collective visant à éclairer la manière de thématiser et prendre en compte différents aspects de la diversité (genre, langue, migration, handicap), de la fin du 19^{ème} siècle à nos jours. Ceci a donné lieu à différents volets de recherche. Les questions de recherche à la base de cet article ont été traitées dans le cadre du volet concernant le handicap et l'inadaptation scolaire:

- Qui sont les élèves considérés comme troublés et/ou handicapés par les instances politiques et éducatives fribourgeoises au fil du temps? Pour quelles raisons?
- Dans quels types de structures ces élèves sont-ils scolarisés? Et qu'est-ce que l'orientation dans ces structures permet d'inférer concernant les processus d'intégration et de séparation?

L'analyse de documents d'archives

A la suite de Duchêne (2008), nous considérons que la manière dont les autorités envisagent la prise en compte des élèves considérés comme «troublés» (les termes changent suivant les époques, nous choisissons là un terme générique illustratif

d'un écart perçu par rapport à la norme) dans les textes de loi et règlements n'est pas neutre: elle est déterminante pour la production de connaissances à ce sujet, pour l'idéologie qui sous-tend la manière de considérer cette minorité d'élèves (représentation du handicap et de la différence) et pour les actions conduites sur le terrain. Les politiques éducatives constituent ainsi le miroir des évolutions sociales au même titre qu'elles les soutiennent, les développent ou encore les refusent. L'analyse de documents d'archives et donc l'observation indirecte de faits passés permet aux chercheurs de rendre compte des significations construites socialement concernant ces élèves. Sur cette base, dans une optique de description et de compréhension des phénomènes et à la suite de Miles et Huberman (2003), nous avons tenté de mettre à jour «un processus individuel ou social, un mécanisme, une structure matricielle des événements que l'on peut saisir afin de fournir une description de la causalité qui régit les forces en présence» (p. 16).

Pour ce faire, nous avons dans un premier temps examiné l'ensemble des textes produits par les instances éducatives et politiques depuis l'instauration de l'obligation de fréquenter l'école (1884) à nos jours, ceci après avoir obtenu toutes les autorisations nécessaires pour accéder aux archives de l'Etat de Fribourg. Nous avons parcouru tous les documents disponibles de manière chronologique et systématique, et scanné tous les passages, articles, extraits évoquant l'exclusion, la séparation ou l'intégration des élèves décrits comme troublés et/ou handicapés ainsi que tout ce qui concernait les classes spéciales ou écoles spécialisées. Suite à cette première récolte de données brutes abondantes, nous avons retenu pour analyse 64 compte-rendu de l'administration du Conseil d'Etat, 27 arrêtés et décrets du Grand Conseil fribourgeois, 27 lois, avant-projets de lois, règlements d'exécution et ordonnances du canton de Fribourg. Nous avons ensuite repéré différents moments clés se matérialisant par des documents, textes ou interactions spécifiques. Ceci nous a amené à conduire une analyse sur trois grandes périodes: de 1900 à 1950, date à laquelle est mis en place un Office cantonal des mineurs, de 1950 à 1980, période des repérages et catégorisations intensives justifiés par les évolutions scientifiques et de 1980 à nos jours avec l'affirmation progressive du principe d'intégration (voir en annexe, la liste des principaux textes analysés).

Nous avons mené notre analyse sur la base du modèle itératif de Miles et Huberman (2003). Les données brutes ont tout d'abord été condensées et ordonnées, en utilisant un système mixte de création des catégories de codage: certaines catégories proviennent du cadre théorique de la recherche alors que d'autres se sont révélées de manière inductive, au fur et à mesure de sa progression. Durant cette phase, nous avons décomposé, trié, classé, mis en parallèle et hiérarchisé les faits. Des manières de représenter certaines régularités, certains mécanismes, certaines séquences liant les phénomènes entre eux ont été progressivement conçues, tout en revenant sans cesse aux contenus des documents afin de tester les significations proposées et de vérifier que les conclu-

sions émises trouvaient bien leur fondement dans les textes examinés. Le corpus de données de base s'est vu également enrichi de textes fédéraux (lois, cadres intercantonaux, recommandations), souvent cités en référence dans les textes cantonaux et nécessaires à une compréhension holistique des processus.

Présentation des résultats

De 1900 à 1950: l'enseignant au service du repérage des élèves hors normes afin de les exclure

Les textes les plus anciens témoignent de l'obligation de fréquenter l'école primaire pour tous les enfants, «sauf pour les cas d'incapacité physique ou intellectuelle bien constatés» (Direction de l'Instruction publique du canton de Fribourg, 1884, p. 78). Au début de chaque année scolaire, les enseignants étaient tenus d'identifier les enfants *anormaux* et de les signaler à l'inspectorat «avec l'indication de leur affection: surdi-mutité, idiotisme, faiblesse d'esprit, maladies des yeux, épilepsie, etc.» (Direction de l'Instruction publique du canton de Fribourg, 1902, pp. 242-243). Durant la première moitié du 20^{ème} siècle, les enfants porteurs d'une anomalie observable ou d'une forme de handicap sont donc exclus de l'école, mais l'analyse des textes produits à cette époque fait apparaître une autre catégorie d'enfants qui le sont également: les enfants «moralement abandonnés, en danger d'être pervertis ou qui auront commis un acte indiquant que leur éducation exige un traitement spécial» (Direction de la Santé publique et police du canton de Fribourg, 1915, p. 36). Ces derniers sont punis d'expulsion définitive et internés dans des maisons de discipline prévues pour les jeunes gens âgés de moins de 18 ans. Selon l'article 66 du règlement des écoles primaires de 1942, non seulement les actes d'immoralité engendrent l'expulsion définitive, mais également «la paresse invétérée, la mauvaise volonté persistante et l'indiscipline incorrigible» (Direction de l'Instruction publique du canton de Fribourg, 1942, p. 95). Afin de superviser ceci, un Office cantonal des mineurs (OCM) voit le jour en 1950, dans le département de la justice, des communes et des paroisses. Les compte-rendu annuels successifs des séances du Conseil d'Etat rendent alors compte d'une augmentation croissante du nombre d'enfants pris en charge par l'OCM pour qui «les problèmes actuels de l'aide à la jeunesse sont avant tout des problèmes de comportement. [...] C'est la santé mentale des jeunes qui est en jeu et qui doit être soignée» (Direction de la Justice, des communes et des paroisses, 1964, p.11).

De 1950 à 1980: la science au service du repérage des élèves hors-normes afin de les traiter séparément

Dès les années 1950, la pédagogie curative, la psychiatrie et la psychologie s'emparent et se répartissent progressivement le champ des élèves qui n'entrent pas dans la norme. La logique consiste alors à mettre de l'ordre, classifier, catégo-

riser selon des critères définis pour traiter sur une base scientifique. La création de l'Institut de pédagogie curative (IPC) à l'Université de Fribourg en 1949 donne une impulsion forte dans ce sens et pour la reconnaissance des enfants considérés comme handicapés. Le besoin de créer des classes spéciales pour ces enfants et de développer les institutions existantes est prôné: «Malgré tous les efforts entrepris dans ce domaine, il reste encore beaucoup à faire, surtout dans le cadre de la création dans les communes de nouvelles classes spéciales, mais aussi par le développement des institutions existantes» (Direction de l'Instruction publique et des cultes du canton de Fribourg, 1967, p. 13). La logique institutionnelle concernant les enfants considérés comme handicapés est la suivante: il s'agit de les regrouper par pathologies dans des écoles séparées et adaptées à leurs besoins (les sourds, les arriérés, etc.). Ceci se verra renforcé par l'introduction de la Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI) au niveau suisse en 1959 (Assemblée fédérale de la Confédération suisse, 1959). Alors que la pédagogie curative travaille d'arrache-pied à la prise en compte des élèves considérés comme handicapés, la question des élèves troublés, perturbés mentalement et psychiquement, devient une préoccupation d'un autre champ disciplinaire en plein essor, la psychiatrie. Ainsi, en 1972 va être créé à Fribourg un Centre médico-pédagogique à l'intention des enfants présentant des troubles mentaux et caractériels, centre dirigé par un médecin spécialiste en psychiatrie et psychothérapie infantile (Département de la Santé publique et des affaires sociales du canton de Fribourg, 1972). Que ce soit pour les enfants handicapés ou gravement perturbés psychiquement, ce sont donc avant tout des catégories diagnostiques basées sur une vision individualisante et médicale qui dictent le lieu adéquat de prise en charge et le traitement. Cependant, force est de constater que certains enfants posent problème à l'école et n'entrent ni dans les critères de la loi sur l'assurance invalidité (LAI) - qui a fixé à 75 de QI la limite supérieure pour bénéficier d'une prise en charge dans une école spécialisée - ni dans ceux de la psychiatrie. Les politiques scolaires résolvent alors la situation en faisant appel à un troisième champ justificateur de la séparation, la psychologie: «Certains enfants dont le QI dépasse 75 ne peuvent satisfaire aux exigences de l'école publique et doivent être placés dans un établissement d'instruction spécialisée. La nécessité de ce placement doit être établie par un examen psychologique» (Direction de la Santé publique et des affaires sociales du canton de Fribourg, 1974, p. 264). Ces enfants vont alors petit à petit remplir les rangs d'un nouveau type de classe qui fait son apparition, les classes *de développement* ou *de rattrapage*, classes qui sont mentionnées pour la première fois dans un compte-rendu du Conseil d'Etat datant de 1972. Inscrites par la suite dans la loi scolaire de 1985, ces classes se distinguent des classes spéciales relevant de la LAI: elles sont prévues à l'intention des «enfants qui ne peuvent progresser suffisamment dans les acquisitions de base» et ont pour but de «contribuer à équilibrer la personnalité de l'enfant et à développer ses possibilités d'apprendre» (DICS, 1985, p. 118).

De 1980 à nos jours: l'essor de l'intégration

A la fin des années 1970, face à la multiplication progressive de classes séparées ou en marge du circuit ordinaire, un compte-rendu du Conseil d'Etat soulève pour la première fois la question des pratiques et de la formation des enseignantes et des enseignants: «Afin d'éviter la création de classes de développement, il devient nécessaire de mieux préparer le personnel enseignant primaire à s'occuper d'une manière appropriée des inadaptés et des handicapés qui ne répondent pas aux critères de placement en classe spéciale» (Direction de l'Instruction publique et des cultes du canton de Fribourg, 1977, p. 14). Le souci de mieux former les enseignantes et enseignants de l'école ordinaire concernant les élèves rencontrant des difficultés fait son chemin, tout comme les premières velléités d'intégration d'élèves ayant un handicap. En effet, dès les années 1980, les textes que nous avons examinés relatent les premières tentatives d'intégration d'enfants handicapés dans des écoles ordinaires du canton, grâce à la pugnacité de certains parents et à la bonne volonté d'institutions spécialisés. Cependant, le principe d'intégration n'apparaît de manière officielle dans les textes qu'avec la loi du 22 septembre 1994 sur l'enseignement spécialisé (LES) (DICS, 1994). A la suite de cela, en 1999, l'article 20 de la loi scolaire fribourgeoise se voit modifié comme suit: «Lorsque les conditions le permettent, l'élève handicapé ou au comportement perturbé est intégré dans une classe ordinaire, moyennant, au besoin, une aide appropriée» (Direction de l'Instruction publique, de la culture et des sports du canton de Fribourg, 1985). Un service d'intégration est alors créé dans le but d'accompagner l'intégration de ces élèves en classe ordinaire par des enseignantes et enseignants spécialisés. Cependant, bien que le principe d'intégration tel qu'inscrit dans la loi scolaire mentionne explicitement les élèves «aux comportements perturbés», certains d'entre eux vont subir un autre sort. En effet, un nouveau type de classe fait son apparition en 2005: les *classes relais*. Ces classes sont créées à l'intention «des élèves présentant des difficultés de comportement et devant être momentanément éloignés de leur école» (DICS, 2005, p. 1). A l'interstice entre les classes ordinaires et les classes spéciales, les classes relais constituent un espace pensé pour les élèves dont les comportements sont trop dérangeants pour l'institution scolaire, sans que leur placement dans une classe de l'enseignement spécialisé ne soit pour autant justifié. En 2008, à la faveur d'une nouvelle répartition des tâches et financements entre la Confédération et les différents cantons (RPT, 2008), le domaine de la pédagogie spécialisée se voit transféré du Département de la Santé au Département de l'Instruction publique. Les élèves handicapés ne sont désormais plus considérés comme des personnes invalides au bénéfice de la loi sur l'assurance invalidité (LAI), mais comme des élèves ayant des besoins éducatifs particuliers. Les solutions intégratives sont alors réaffirmées dans la nouvelle mouture de la loi scolaire fribourgeoise: elles se veulent «préférées aux solutions séparatives» (DICS, 2014, p. 10). Cependant, le règlement d'exécution (DICS, 2016) précise que «les mesures d'aide ordinaires de pédagogie spécialisée peuvent être dispensées individuellement, à un petit

groupe d'élèves ou dans une classe de soutien» (p. 32). La classe de développement ne disparaît donc pas, elle change de nom et devient *classe de soutien*. Elle peut toujours être constituée pour accueillir les élèves qui posent problème à l'école sans pour autant relever de la pédagogie spécialisée.

Discussion des résultats

Ce volet de la recherche collective menée par l'unité de recherche IDIS de la HEP Fribourg a permis de mettre en évidence les traitements réservés à deux catégories d'élèves invariablement problématiques pour l'institution scolaire de 1900 à nos jours: les élèves considérés comme anormaux ou handicapés et les élèves qui perturbent pour d'autres raisons, le comportement ou parce qu'ils n'arrivent pas à s'adapter à ce que l'école demande. Alors que les premiers font progressivement leur chemin vers l'école via la mise en place de politiques intégratives à l'intention des enfants handicapés ou ayant des besoins éducatifs particuliers dès les années 1990, les seconds continuent de subir au fil du temps des formes d'exclusion. Clairement assumées dans le passé avec la création de maisons de discipline prévues pour redresser les enfants «viciés», ces formes d'exclusion apparaissent actuellement beaucoup plus camouflées, dans des structures se trouvant à l'interstice entre les classes ordinaires et les classes spéciales (classes de développement ou de soutien, classes relais). Sous une apparence de changement et un emballage qui diffère, l'approche demeure néanmoins identique et privilégie la séparation entre ce qui est considéré comme normal et ce qui ne l'est pas, entre ce qui peut être pris en charge par l'école ordinaire et ce qui nécessite d'autres structures (Noël & Gremaud, 2014). Un exemple de notre étude particulièrement révélateur de cet état de fait concerne les classes dites *de développement*. Dans les diverses consultations antérieures à la loi scolaire de 2014 (DICS, 2014), plusieurs instances se sont positionnées en faveur d'une suppression des classes de développement. Sachant que les élèves fréquentant les classes de développement ont la plupart du temps des difficultés moins lourdes que les élèves relevant de la pédagogie spécialisée intégrés, de nombreuses instances ont ainsi plaidé pour le développement de modalités de soutien intégrées en classe ordinaire, en adéquation avec ce qui doit être privilégié pour les élèves ayant des besoins éducatifs particuliers relevant de la pédagogie spécialisée. Au final, les classes de développement subsistent, seule leur appellation a changé: elles portent désormais le nom de classes de soutien mais leur fonction, bien que formulée avec d'autres mots, demeure identique. Pourquoi cette résistance à modifier la structure alors que les principes d'intégration s'affirment? Quelle fonction ces classes remplissent-elles? Même si ce ne sont pas des classes de l'enseignement spécialisé à proprement parler, leur maintien renvoie assurément aux deux fonctions principales des dispositifs spécialisés mises en évidence par Tremblay (2012). La fonction pédagogique apparaît

comme la «fonction première», celle consistant à répondre adéquatement aux besoins de certains élèves. La deuxième fonction, celle qui nous intéresse ici, est sociopolitique et consiste concrètement à servir de «soupape» au système d'enseignement ordinaire. L'enseignement spécialisé aurait ainsi une «fonction d'allègement des conditions de l'école ordinaire» (Tremblay, 2012, p. 28). Selon Slee (2013), la fonction pédagogique exposée ci-dessus fait obstacle à l'éducation intégrative voire inclusive, car elle entretient auprès des enseignantes et des enseignants l'idée qu'ils et elles ne possèdent pas les savoirs professionnels nécessaires à la prise en compte des élèves considérés comme inadaptés ou handicapés. A terme, ceci les empêche non seulement de développer des compétences pédagogiques pour travailler avec les élèves ayant des besoins éducatifs particuliers et la diversité des élèves, mais cela entretient une logique de la délégation, une perte croissante de la tolérance face à la différence et une restriction progressive de ce qui est considéré comme «normal» (Bless, 2004). Quant à la deuxième fonction, celle d'allègement des conditions de l'école ordinaire, force est de constater que l'offre crée la demande. En effet, tant que l'on met à disposition un nombre de places dans des classes spéciales, celles-ci seront utilisées, comme l'ont montré notamment Gomolla et Radtke (2002) dans une recherche menée en Allemagne. Les décisions d'orientation sont donc également à mettre en relation avec les structures organisationnelles existantes.

Notre étude a également permis de montrer l'émergence puis la prépondérance d'une vision individualisante, médicale et catégorielle portée par la pédagogie curative, la psychiatrie et la psychologie. Cette vision a clairement bénéficié, via l'implantation de l'Institut de pédagogie curative à l'Université de Fribourg notamment, aux enfants considérés comme anormaux et/ou handicapés. Ceux-ci ont pu bénéficier d'un diagnostic leur donnant la possibilité d'être reconnus, soutenus puis éventuellement intégrés avec des conditions particulières. Cette logique largement portée par une approche catégorielle n'a pas également bénéficié aux élèves ayant des problèmes de comportement ou d'apprentissage sans diagnostic clair. On se retrouve alors dans des situations paradoxales où un élève au bénéfice d'un diagnostic et d'une mesure d'aide de la pédagogie spécialisée peut rester en classe ordinaire avec des aménagements, alors que l'élève qui n'en a pas doit parfois en sortir (Tomkiewicz, 1991). La question qui se pose à ce stade semble alors la suivante: lorsque des difficultés apparaissent, est-il préférable d'avoir un diagnostic afin d'être reconnu par l'institution scolaire pour rester et être soutenu dans le circuit ordinaire? Au-delà de cela, une autre question émerge actuellement dans la communauté scientifique: doit-on craindre un mouvement inverse à l'intégration scolaire, malgré tout ce qui a été mis en place depuis bientôt 40 ans dans la plupart des pays industrialisés? En effet, plusieurs chercheurs et chercheuses s'inquiètent actuellement de la prégnance, malgré les nombreux textes, orientations politiques et changements de paradigme dans le domaine du handicap, d'une vision individualisante et médicale favorisant l'octroi de mesures séparatives et faisant obstacle

au développement d'une école plus inclusive (Harwood & McMahon, 2014; Isaksson & Lindqvist, 2015).

Conclusion

Grâce à un travail minutieux dans les archives d'un canton suisse, cette recherche a permis d'exemplifier diverses formes d'exclusion vécues par certains élèves au fil du temps. Alors que de nombreuses études pointent ces phénomènes de manière locale et circonstanciée dans le temps, cette recherche met en évidence la rémanence de ces phénomènes: malgré les changements structurels et/ou de terminologie successivement proposés, la séparation pour traiter ce qui relève du normal et de l'anormal persiste. Tenant compte de ces résultats, le projet actuel d'une école inclusive ne doit et ne peut être pensé sans garder en tête les formes d'exclusion mises en évidence dans cet article: elles n'appartiennent pas au passé, mais continuent de se produire et de se reproduire, sous différentes formes et à différents niveaux.

Actuellement sur le devant de la scène, le projet d'éducation inclusive est louable: il questionne les barrières à la pleine participation scolaire et sociale de certains groupes ou individus et met l'accent sur les ressources disponibles à tous les niveaux du système pour y parvenir (Ainscow, Howes, Farrell, & Frankham, 2010). Il s'agit à l'heure actuelle d'un concept largement diffusé dans la communauté scientifique et dont s'emparent de plus en plus d'instances politiques et éducatives, y compris d'autres cantons suisses tels que Vaud ou Genève. Pourquoi alors le concept d'inclusion n'apparaît-il nulle part dans les écrits que nous avons examinés concernant le canton de Fribourg, sujet de cette étude ? De tout temps et encore aujourd'hui, l'institution scolaire paraît tiraillée entre deux objectifs contradictoires: d'un côté promouvoir l'intégration de chaque élève en mettant l'accent sur la maîtrise d'une base commune, et d'autre part préparer à des positions sociales et professionnelles différentes et hiérarchisées. Cette tension entre progression de tous et sélectivité semble omniprésente dans le champ scolaire lorsqu'il s'agit de penser la prise en compte des différences et de la diversité des élèves. De plus, la présence quasi inchangée d'un système d'enseignement spécialisé en parallèle rend difficile toute évolution vers une école réellement inclusive. Inscrire le principe d'inclusion dans les lois réclame en effet une refonte des systèmes afin que l'école s'adapte réellement à la diversité des élèves et ceci constitue un défi de taille que certains cantons ou pays ne semblent pas encore prêts à relever.

Précisons cependant qu'il ne suffit pas de modifier les structures et/ou d'affirmer le principe d'inclusion dans les lois pour faire évoluer un système éducatif dans une direction souhaitée. S'agissant des principes d'inclusion et même d'intégration, ils ne peuvent ni ne doivent se résumer à la présence effective des élèves dans la classe ordinaire, ni à la présence de soutien en classe ordinaire,

au risque que l'exclusion ne soit camouflée sous une conception techniciste de l'accessibilité (Ebersold, 2015). En effet, certains élèves dits intégrés vivent parfois des formes d'exclusion au sein de la classe ordinaire, lorsqu'ils doivent par exemple systématiquement en sortir pour recevoir l'appui d'un enseignant spécialisé ou effectuer des tâches parfois sans lien avec ce que font les camarades de classe. De ce fait, il semble capital que la recherche en éducation s'attelle à poursuivre l'étude des pratiques pédagogiques qui soutiennent effectivement le projet d'une école inclusive au sens où il est défini au début de cet article.

Bibliographie

- Ainscow, M. (2016). Diversity and equity: a global education challenge. *New Zealand Journal of Educational Studies*, 51(2), 143-155.
- Ainscow, M., Howes, A., Farrell, P., & Frankham, J. (2010). Making sense of the development of inclusive practices. *European Journal of Special Needs Education*, 18(2), 227-242.
- Allenbach, M., Borri-Anadon, C., Leblanc, M., Paré, M., Rebetez, F., & Tremblay, P. (2016). Les relations de collaborations entre enseignants et intervenants en transition vers l'inclusion scolaire. In L. Prud'homme, H. Duchesne, P. Bonvin, & R. Vienneau (Eds.), *L'inclusion scolaire: ses fondements, ses acteurs, ses pratiques* (pp. 71-86). Bruxelles, Belgique: De Boeck Supérieur.
- Assemblée fédérale de la Confédération suisse. (1959). *Loi fédérale sur l'assurance-invalidité du 19 juin 1959*. Berne, Suisse: Assemblée fédérale de la Confédération suisse.
- Blaya, C. (2009). Publics difficiles, enseignants en difficulté, que peut-on faire? In G. Chapelle & M. Crahay (Éd.), *Réussir à apprendre* (p. 75-85). Paris, France: PUF.
- Blaya, C., Gilles, J.-L., Plunus, G., & Tièche Christinat, C. (2011). Accrochage scolaire et alliances éducatives: vers une intégration des approches scolaires et communautaires. *Education et francophonie*, XXXIX(2), 207-226.
- Bless, G. (2004). Intégration scolaire: aspects critiques de sa réalisation dans le système scolaire suisse. In M. De Carlo-Bonvin (Éd.), *Au seuil d'une école pour tous* (pp. 13-26). Lucerne, Suisse: CSPS.
- CDIP. (2007a). *Accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée*. Berne, Suisse: CDIP.
- CDIP. (2007b). *Terminologie uniforme pour le domaine de la pédagogie spécialisée*. Berne, Suisse: CDIP.
- Direction de l'Instruction publique du canton de Fribourg. (1884). *Loi du 17 mai 1884 sur l'instruction primaire*. Fribourg, Suisse: DIP.
- Direction de l'Instruction publique du canton de Fribourg. (1902). *Circulaire du 15 novembre 1902*. Fribourg, Suisse: DIP.
- Direction de l'Instruction publique du canton de Fribourg. (1942). *Règlement général des écoles primaires du canton de Fribourg du 27 octobre 1942*. Fribourg, Suisse: DIP.
- Direction de l'Instruction publique et des cultes du canton de Fribourg. (1967). *Compte rendu de la Direction de l'Instruction publique et des cultes du canton de Fribourg*. Fribourg, Suisse: Direction de l'Instruction publique et des cultes.
- Direction de l'Instruction publique et des cultes du canton de Fribourg. (1977). *Compte rendu du Conseil d'Etat pour l'année 1977*. Fribourg, Suisse: Direction de l'Instruction publique et des cultes.
- Direction de l'Instruction publique, de la culture et des sports du canton de Fribourg. (1985). *Loi du 23 mai 1985 sur l'école enfantine, l'école primaire et le cycle d'orientation*. Fribourg, Suisse: DIP.
- Direction de l'Instruction publique, de la culture et des sports du canton de Fribourg. (1994). *Loi du 22 septembre 1994 sur l'enseignement spécialisé*. Fribourg, Suisse: DIP.

- Direction de l'Instruction publique, de la culture et des sports du canton de Fribourg. (2005). Décret du 13 décembre 2005 relatif au fonctionnement et au financement des classes relais et des mesures internes aux établissements scolaires. Fribourg, Suisse: DIP.
- Direction de l'Instruction publique, de la culture et des sports du canton de Fribourg. (2014). *Loi du 9 septembre 2014 sur la scolarité obligatoire*. Fribourg, Suisse: DIP.
- Direction de l'Instruction publique, de la culture et des sports du canton de Fribourg. (2016). *Règlement du 19 avril 2016 de la loi sur la scolarité obligatoire*. Fribourg, Suisse: DIP.
- Direction de la Justice, des communes et des paroisses. (1964). Compte rendu de la Direction de la Justice, des communes et des paroisses du canton de Fribourg, Suisse. Fribourg: DIP.
- Direction de la Santé publique et police du canton de Fribourg. (1915). *Loi organique de l'Institut Saint-Nicolas à Drognens*. Fribourg, Suisse: Direction de la Santé publique et police.
- Direction de la Santé publique et des affaires sociales du canton de Fribourg. (1972). *Loi du 7 juillet 1972 relative à la création d'un Centre médico-pédagogique*. Fribourg, Suisse: Direction de la Santé publique et des affaires sociales.
- Direction de la Santé publique et des affaires sociales du canton de Fribourg. (1974). Arrêté du 2 décembre 1974 fixant le taux des contributions dues à la Caisse cantonale de compensation pour allocations familiales pour l'année 1975. Fribourg, Suisse: Direction de la Santé publique et des affaires sociales.
- Doudin, P.-A. (1998). Difficultés d'intégration scolaire des élèves portugais. In G. Sturny-Bossart, & A.-M. Besse (Éds.), *Handicap et migration: un double défi pour la formation en Suisse?* (pp. 99-104). Lucerne, Suisse: SZH/SPC.
- Duchêne, A. (2008). *Ideologies across Nations. The construction of linguistic minorities at the United Nations*. New York, NY: De Gruyter Mouton.
- Ebersold, S. (2015). Accessibilité, politiques inclusives et droit à l'éducation: considérations conceptuelles et méthodologiques. *Alter - European Journal of Disability Research / Revue Européenne de Recherche sur le Handicap*, 9(1), 22-33.
- Gadeau, L., & Billon-Galland, I. (2003). La demande d'aide auprès du psychologue scolaire. Une enquête relative à 383 « signalements scolaires ». *Psychologie et Education*, 54, 13-28.
- Gomolla, M., & Radtke, F.-O. (2002). *Institutionelle Diskriminierung: Die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule*. Opladen, Belgique: Leske & Budrich.
- Gremion, L. (2012). *Les coulisses de l'échec scolaire: étude sociologique de la production des décisions d'orientation de l'école enfantine et primaire vers l'enseignement spécialisé* (Thèse de doctorat). Université de Genève, Suisse.
- Gremion, M., Noël, I., & Ogay, T. (2013). Education interculturelle et pédagogie spécialisée: Tensions et ambiguïtés des discours sur la différence. *Revue suisse des sciences de l'éducation*, 35(1), 5369.
- Harwood, V., & McMahon, S. (2014). Medicalization in schools. In L. Florian (Éd.), *The sage handbook of special education* (pp. 915-930). London, England: Sage Publications.
- Isaksson, J., & Lindqvist, R. (2015). What is the meaning of special education? Problem representations in Swedish policy documents: late 1970s-2014. *European Journal of Special Needs Education*, 30(1), 122-137.
- Lischer, R. (2007). Analyse statistique de la situation de l'offre en pédagogie spécialisée. *Pédagogie spécialisée*, 2, 18-23.
- Miles, M., & Huberman, M. (2003). *Analyse des données qualitatives* (2ème éd.). Bruxelles, Belgique: De Boeck Université.
- Noël, I., & Gremaud, J. (2014). D'une logique séparative à une logique d'intégration scolaire des élèves à besoins éducatifs particuliers: transformation discursive et continuité idéologique. *Revue suisse de pédagogie spécialisée*, 3, 13-19.
- Pelgrims, G., & Doudin, P.-A. (2000). La discrimination des garçons: biais dans le processus de réorientation. *Psychoscope, Journal de la Fédération Suisse des Psychologues*, 5, 11-14.
- RPT. (2008). La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons Consulté dans <https://www.efd.admin.ch/efd/fr/home/>

dokumentation/legislation/votations/reforme-de-la-perequation-et-de-la-repartition-des-taches-rpt.html

- Slee, R. (2013). How do we make inclusive education happen when exclusion is a political predisposition? *International Journal of Inclusive Education*, 17(8), 895-907.
- Tomkiewicz, S. (1991). L'intégration scolaire des enfants handicapés en France: État actuel du problème. *Sauvegarde de l'enfance*, 3-4, 201-212.
- Tremblay, P. (2012). *Inclusion scolaire*. Bruxelles, Belgique: De Boeck.
- UNESCO. (2005). *Principes directeurs pour l'inclusion: Assurer l'accès à « l'Éducation pour Tous »*. Paris, France: Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture.
- UNESCO. (2009). *Principes directeurs pour l'inclusion dans l'éducation*. Paris, France: Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture.
- UNESCO. (2016). *Éducation 2030 Déclaration d'Incheon et Cadre d'action. Vers une éducation inclusive et équitable de qualité et un apprentissage tout au long de la vie pour tous*. Consulté dans https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656_fre

Mots-clés: Intégration scolaire, inclusion scolaire, séparation, processus d'exclusion

Wenn der Wunsch nach Integration die Ausgeschlossenen sichtbar macht: Eine Analyse von Freiburger Gesetzes- und Reglementstexten von 1900 bis heute

Zusammenfassung

Dieser Artikel basiert auf einer Inhaltsanalyse von rund 100 Gesetzes- und Reglementstexten, die zwischen 1900 und 2015 von den Bildungsinstitutionen des Kantons Freiburg erstellt wurden. Es werden verschiedene Ereignisse analysiert, um aufzuzeigen, wie mit der Frage der Exklusion oder Integration von Schülerinnen und Schülern, die als gestört und/oder behindert eingestuft wurden, im Laufe der Zeit umgegangen wurde. Trotz der Verbreitung des Integrationsprinzips wird ein Fortbestehen der Exklusion von Schülerinnen und Schüler, die störende oder abweichende Verhaltensformen zeigen, deutlich. In einer Zeit, in der die schweizerische Schulpolitik entschieden integrativ ausgerichtet ist und einige Kantone begonnen haben, das Prinzip der Inklusion gesetzlich zu verankern, zeigt und hinterfragt dieser Artikel die Aussonderung bestimmter Schülerinnen und Schüler, die in der Vergangenheit als selbstverständlich galt, heute jedoch stärker verborgen ist.

Schlagworte: Schulische Integration, schulische Inklusion, Separation, Exklusionsprozesse

Quando le intenzioni d'integrazione rivelano gli eterni esclusi: analisi di testi legislativi e regolativi friburghesi dal 1900 ad oggi

Riassunto

Il presente articolo si basa sull'analisi di contenuto di un centinaio di testi legislativi e regolativi dal 1900 ad oggi prodotti dall'istituzione scolastica del Canton Friburgo. Questo studio evidenzia vari eventi che rivelano il modo in cui l'istituzione scolastica friburghese ha gestito, nel tempo, la questione degli alunni considerati come aventi dei disturbi e/o disabili. In particolare, l'analisi mostra la persistenza di forme di esclusione di allievi il cui comportamento è perturbatore, malgrado lo sviluppo del principio di integrazione.

In un momento in cui le politiche scolastiche svizzere si vogliono risolutamente integrative, questo articolo illustra e mette in discussione la separazione di alcuni allievi, una separazione assunta in passato, meno evidente ora.

Parole chiave: Integrazione scolastica, inclusione scolastica, separazione, processo di esclusione

Analysis of educational policy in canton Fribourg from the end of the XIXth century to modern days: when attempts of integration reveal those that have always been excluded

Summary

This paper is based on a content analysis of about a hundred legislative and regulatory texts produced between 1900 and 2015 by educational institutions in canton Fribourg. The article highlights different major events that reveal persistent forms of exclusion of pupils considered having behavioural disorders or disabilities over the years. In particular, it shows the persistent forms of exclusion of pupils whose behaviour is disrupting, despite the development of integration principles. Even though Swiss school policies are clearly promoting an integrative discourse, this paper illustrates and questions the exclusion of certain pupils, an exclusion that was assumed in the past and that is currently more hidden.

Keywords: School integration, inclusive education, separation, exclusion in education

Annexe: Principaux textes utilisés dans le cadre de la recherche selon les trois périodes décrites dans l'article

1900 à 1950 : l'enseignant au service du repérage des élèves hors normes afin de les exclure
<p>Loi scolaire en vigueur à ce moment-là : Loi du 17 mai 1884 sur l'instruction primaire</p> <p>Circulaire du 15 novembre 1902 sur l'instruction scolaire</p> <p>Loi additionnelle du 10 mai 1904 sur l'instruction primaire</p> <p>Loi organique de l'Institut Saint-Nicolas, à Drognens, 1915</p> <p>Règlement général des écoles primaires du canton de Fribourg du 27 octobre 1942</p> <p>Loi du 5 décembre 1947 instituant un Office cantonal des assurances sociales</p> <p>Loi d'organisation tutélaire du 23 novembre 1949</p> <p>Arrêté du 27 mars 1950 augmentant le prix de pension des élèves placés à l'Institut St-Nicolas, à Drognens</p> <p>... ainsi que 5 compte-rendus de l'administration du Conseil d'Etat du canton de Fribourg</p>
1950-1980 : la science au service du repérage des élèves hors-normes afin de les traiter séparément
<p>Loi du 17 juillet 1951 sur l'assistance</p> <p>Décret du 11 novembre 1959 relatif à l'octroi d'une subvention de construction à l'Institut pour jeunes aveugles du Sonnenberg, à Granges-Paccot</p> <p>Loi du 19 novembre 1963 sur l'aide complémentaire aux invalides, complétant et modifiant partiellement la loi du 8 mai 1962 sur l'aide complémentaire à la vieillesse et aux survivants</p> <p>Décret du 25 novembre 1964 relatif à la reconnaissance d'utilité publique de l'Association du Foyer St-Joseph à Fribourg</p> <p>Loi du 17 novembre 1966 concernant la modification des articles 15, 18, 20, 40, 41 et 42 de la loi du 17 mai 1884 sur l'instruction primaire</p> <p>Arrêté du 10 octobre 1969 désignant l'Office cantonal des mineurs comme office de surveillance concernant les subventions fédérales octroyées aux établissements pour enfants et adolescents</p> <p>Arrêté du 6 mars 1970 modifiant un certain nombre d'articles du Règlement général des écoles primaires du 27 octobre 1942</p> <p>Arrêté d'exécution du 19 mars 1971 de la loi sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité du 16 novembre 1965, modifiée par celle du 11 novembre 1970</p> <p>Décret du 1er juillet 1971 portant adhésion au concordat sur la coordination scolaire du 29 octobre 1970</p> <p>Décret du 18 mai 1971 relatif à la vente d'un terrain à l'Association de l'Institut Saint-Joseph du Guintzet</p> <p>Décret du 18 mai 1971 relatif à l'octroi de la garantie de l'Etat pour un emprunt contracté par l'Association du Foyer Saint-Joseph à Fribourg pour la construction d'un centre pour enfants infirmes moteurs cérébraux</p> <p>Loi du 7 juillet 1972 relative à la création d'un Centre médico-pédagogique</p> <p>Arrêté du 10 décembre 1973 confiant à la Direction de la Santé publique et des Affaires sociales la surveillance des institutions spécialisées pour enfants et adolescents et le contrôle de leur subventionnement</p>

<p>Décret du 7 février 1973 relatif à la participation du canton de Fribourg au financement de l'Institution de Lavigny</p> <p>Arrêté du 2 décembre 1974 concernant les subventions de l'Etat et des communes pour la formation scolaire spéciale des enfants invalides</p> <p>Arrêté du 1 juillet 1975 approuvant la convention intercantonale relative à la couverture des frais entraînés par l'accueil, dans des institutions spécialisées, d'enfants, d'adolescents et d'adultes placés hors de leur canton de domicile</p> <p>Décret du 14 septembre 1976 relatif au transfert, à la Fondation fribourgeoise en faveur de l'enfance handicapée, de la garantie accordée par décret du 18 mai 1971 à l'Association du Foyer Saint-Joseph, à Fribourg, et à l'octroi d'une nouvelle garantie en faveur de cette association pour le financement de nouvelles constructions</p> <p>Arrêté du 6 avril 1976 fixant le prix de pension des institutions spécialisées fribourgeoises</p> <p>Arrêté du 24 septembre 1979 fixant l'organisation et la surveillance de la logopédie</p> <p>Arrêté du 13 juillet 1979 fixant le statut des maîtres qui enseignent dans les classes spéciales relevant des communes</p> <p>Arrêté du 17 novembre 1980 fixant les subsides de l'Etat et des communes pour la formation scolaire spéciale des enfants invalides</p> <p>...ainsi que 30 compte-rendus de l'administration du Conseil d'Etat</p>
<p>1980 à nos jours : l'essor de l'intégration</p>
<p>Arrêté du 3 septembre 1984 approuvant la modification du règlement de l'Institut de pédagogie curative de Fribourg</p> <p>Loi du 23 mai 1985 sur l'école enfantine, l'école primaire et l'école du cycle d'orientation</p> <p>Règlement du 16 décembre 1986 d'exécution de la loi scolaire (RLS) du canton de Fribourg</p> <p>Loi du 20 mai 1986 d'aide aux institutions spécialisées pour personnes handicapées ou inadaptées</p> <p>Arrêté du 9 octobre 1990 modifiant le règlement du 16 décembre 1986 d'exécution de la loi scolaire (RLS)</p> <p>Loi sur l'enseignement spécialisé (LES) du 22 septembre 1994</p> <p>Décret du 13 décembre 2005 relatif au fonctionnement et au financement des classes relais et des mesures internes aux établissements scolaires</p> <p>Accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée du 25 octobre 2007</p> <p>Ordonnance du 30 mars 2010 modifiant le règlement d'exécution de la loi sur l'enseignement spécialisé</p> <p>Loi sur la scolarité obligatoire (loi scolaire, LS) du 9 septembre 2014</p> <p>Règlement de la loi sur la scolarité obligatoire (RLS) du 19 avril 2016</p> <p>...ainsi que 30 compte-rendus de l'administration du Conseil d'Etat</p>

Isabelle Noël est professeure à la Haute Ecole pédagogique de Fribourg, chercheuse dans l'unité de recherche Inégalités, diversité et institutions scolaire (IDIS) et au Laboratoire international sur l'inclusion scolaire (LISIS). Ses intérêts scientifiques portent sur la prise en compte de l'hétérogénéité des élèves par l'institution scolaire, la formation à l'inclusion scolaire et la différenciation dans une perspective inclusive.

Haute Ecole pédagogique de Fribourg, Formation initiale, Rte de Morat 36, CH-1700 Fribourg.

E-Mail: noeli@edufr.ch

Jacqueline Gremaud est actuellement professeure à la Haute école pédagogique de Fribourg en charge du cours de pédagogie spécialisée, elle est également membre chercheur de l'unité de recherche Trajectoires professionnelles en enseignement. Elle s'intéresse à la professionnalisation des enseignants qui s'insèrent dans la profession et à certaines questions étroitement liées à leur développement professionnel telle que la prise en charge des élèves ayant des besoins éducatifs particuliers notamment.

Haute Ecole pédagogique de Fribourg, Formation initiale, Rte de Morat 36, CH-1700 Fribourg.

E-Mail: gremaudj@edufr.ch

Daniel Hofstetter a été professeur et responsable de l'unité de recherche «Inégalités, diversité et institutions scolaires (IDIS)» à la Haute école pédagogique de Fribourg (Suisse). Aujourd'hui, il travaille en tant que Senior Lecturer à la Haute école intercantonale de pédagogie spécialisée HEPS.

Haute école internationale de pédagogie spécialisée HEPS, Schaffhauserstrasse 239, CH-8050 Zürich

E-Mail: daniel.hofstetter@hfh.ch